PROMOTING WOMEN'S HEALTH: MAKING INROADS INTO CANADIAN HEALTH POLICY

A Policy Advice Framework Report to the
Centres of Excellence for Women's Health Program

SYNOPSIS

Women's Health Bureau
Health Canada
January 1999

Also available in French under title:
"Cadre de formulation des conseils en matière de politiques
Rapport à l'intention des Centres d'excellence pour la santé des femmes"

This synopsis and the comprehensive report on which it is based were produced by Professor Diana Majury, Carleton University, for the Women's Health Bureau, Health Canada. Neither is intended to represent the policies or views of Health Canada.

TABLE OF CONTENTS

1. INTRODUCTION
2. THE CENTRES - DEFINING THEMSELVES
2.1 The Goals and Mandates of the CEWHP
2.2 The Socio-Political Context
2.3 The Centres' Approach to Public Policy Research
2.4 External Roles of the Centres
2.5 Internal Roles of the Centres in Relation to Their Partners
2.5.1 Who are the partners?
2.5.2 What are the partners, partners in?
2.5.3 Building a good partnership
3. THE CENTRES - DOING THE WORK
3.1 Background Issues
3.1.1 What constitutes policy-relevant research
3.1.2 Targeting policy sites
3.2 The Research-to-Policy Advice Process
3.2.1 Generating the research topics
3.2.2 Choosing the research projects
3.2.3 The research process
3.2.4 Policy implications and policy advice
3.2.5 Policy advice promotion
3.2.6 Models
4. CONCLUSION

This synopsis is a summary of a comprehensive report prepared for the Women's Health Bureau in 1998 to assist the Centres of Excellence for Women's Health in fulfilling their specific mandate to produce policy-oriented research.

1. INTRODUCTION

Policy is an amorphous concept. It can be defined in many ways, and the differences among those definitions have significant repercussions for those interested in policy-directed research. In its narrowest definition, public policy is solely about what governments do, or choose not to do. However, public policy is generally thought of in much wider terms. Non-government institutions and organizations contribute to, and participate in, the creation and monitoring of approaches, rules and structures that inform and govern our interactions. In so doing, they too are makers of public policy. Those interested in influencing policy need to develop a comprehensive picture of the key policy sites and players operating in the area that they wish to influence. To have an impact on public policy, it is necessary to understand how the policy sites and players interrelate and interact and to use this knowledge to monitor policy priorities.

Fundamental to understanding the policy picture is to recognize that policy is a process, not a product. Policy making is an organic and a political process, subject to the power dynamics and

103-04960/

uncertainties that are inherent in politics. The policy-making process is long and complex, with many, often conflicting, influences being brought to bear, both directly and indirectly. It is affected by geographic location, timing, recent events (from local to global), future prospects, the economic climate, current trends and ideas, and the fundamental values of the participants and of society. For those interested in participating in the policy-making process, all these factors need to be taken into consideration when determining how, where and with whom to try to intervene.

Research produced via the Centres of Excellence for Women's Health is intended to provide the basis for policy advice, directed to making the Canadian health system more responsive to the needs of women and the promotion of women's health. The comprehensive report on which this synopsis is based outlined decisions that need to be made and contextual factors to be considered in making those decisions. There are no right answers or right decisions; thus, the report could not provide a definitive model for the creation and promotion of policy advice. Nonetheless, the Centres need to make decisions in order to narrow and clarify the focus of their work and to establish the processes for the production and promotion of that work. These decisions need to be premised on the values, goals and vision of the Centres, realistically determined in the light of current contextual factors, and then clearly articulated.

The information on which the report was based was obtained primarily through interviews with 54 key informants whose names were provided by the Centres and Health Canada's Women's Health Bureau. In addition, current Canadian literature -- reports, papers, conference proceedings and articles -- discussing policy-making processes was relied upon.

2. THE CENTRES-- DEFINING THEMSELVES

> *You have to be clear on what you stand for. You have to have a strong and clear mission statement. And you have to be assertive. You have to reach out to the people who are interested in your issue and your vision. The key is to establish a personality and from there to build recognition and trust with the people who are most likely to be able to use your work.* (Key Informant)

One of the most important tasks for the Centres is to clearly establish who they are -- their values, their goals and vision -- in as specific and concrete a manner as possible. If values and goals have been clearly set out and agreed upon, it is much easier to make difficult decisions relating to, for example, relationships with participants (policy workers, community workers, academics), the choice of research topics and strategies for promoting policy advice. Clarity around the Centres' values increases the likelihood of clarity and transparency when dealing with others. When defining themselves, the Centres will need to take into consideration a number of contextual and pragmatic factors, including:

- the goals and mandate of the Centres of Excellence for Women's Health Program

(CEWHP);
- the socio-political context;
- the Centres' approach to public policy research;
- the external roles of the Centres; and
- the internal roles of the Centres in relation to their partners.

These factors are discussed below.

2.1 The Goals and Mandate of the CEWHP

The first and most obvious factors for the Centres to consider in defining themselves are the goals and mandate of the CEWHP. It is the CEWHP that establishes the parameters within which the Centres have to operate. The time line and funding base have been set, as well as the mandate which stipulates that policy consideration must be central to the research.

Extensive negotiations and ongoing discussions have taken place between the Centres and the Women's Health Bureau. The results of these deliberations form the basis from which the Centres can pursue their vision. These program parameters also provide a reality check against which the Centres can assess the feasibility and appropriateness of their specific goals, projects and strategies.

2.2 The Socio-Political Context

Awareness of, and sensitivity to, the socio-political context within which policy is being developed are key to being able to influence the policy process. The Centres need to be in touch with the values, goals and attitudes of the communities they work with, of the policy makers they seek to advise, and of Canadian society. Values checking should be an ongoing research project for the Centres. Understanding the context they are working in will enable the Centres to position themselves, their research and their advice in relation to underlying values - to try to shift or challenge prevailing attitudes and values, to endorse them, or to draw upon them to support the advice being promoted. It will be particularly important for the Centres to be

cognizant of values relating to health, gender and the economic climate.

Policy makers at all levels are currently viewing health from a broad perspective. The focus is on health determinants and the impact of social conditions. Such an expansive and flexible definition of health is compatible with the social change perspective of the Centres. At the same time, a health determinants approach is so broad and open-ended that, in relation to policy direction and the focus of the Centres, it risks dilution and diffusion to the point of ineffectiveness. The focus needs to be narrowed.

With the ascendency of evidence-based decision making, research has become an increasingly central concern. Nonetheless, academic research per se is still somewhat of an enigma to policy developers and policy makers. To be recognized as evidence, research needs to be simplified, packaged and sold as "evidence."

Economic issues and implications are important components of policy advice for most policy makers. While the preoccupation with fiscal restraint and expenditure reduction may be waning, they remain factors to be addressed. Ignoring the economic context and implications of advice risks having it ignored by policy developers and policy makers. In addition, the Centres need to be sensitive to the implications of cutbacks and downsizing that have had devastating impacts on their partners, particularly community and advocacy groups. The Centres need to factor this into the resources they allocate for input, dissemination and uptake within and by the community.

The acceptance of gender as a factor to be addressed in policy making is recent. It is not yet clear how secure the acceptance is, how deep it goes, and whether it will actually have much impact on policy or practice. Understanding by policy developers and policy makers of gender analysis at this time is fairly simplistic. Considerable education and values shifting would be required to develop their understanding to a level that addresses the systemic and interactive nature of gender oppression.

The Centres are engaged in difficult political and strategic choices about how to do their "gender work." Some key informants cautioned against diluting the gender analysis or gender focus to make it palatable to policy makers; others warned of alienating or putting off policy makers with an approach that is seen as too rigid or too extreme.

To the extent that the Centres are working directly with policy developers and policy makers who do not have a systemic and interactive understanding of gender, one of the Centres' roles is education. In order for the interaction to be worthwhile, the Centres need to assess whether the specific policy audience can be educated on this issue or if the more direct route of lobbying and political pressure may be more effective.

2.3 The Centres' Approach to Public Policy Research

As part of the process of defining themselves, the Centres need to clarify how they understand social change and how policy change is brought about. Social change can be viewed as a bottom-up process pushed forward by social activism, with the community at the centre generating the ideas and momentum for change. Alternatively, social change can be viewed as a top-down process, with the decision makers at the centre setting the agenda and plotting the policy course with assistance from experts and input from the public.

These two visions of social change would lead to different models for public policy research. A bottom-up vision would rely largely on community leadership and involvement, research topics would be generated and directed by the community, the policy advice would be developed and promoted by the community. The role of the Centres would be to provide the community with solid research to direct their advocacy efforts. A top-down vision of social change would mean far greater involvement and input by policy workers. Centre research, as well as the advice generated from that research, would be responsive to the needs and agendas of policy makers. The role of the Centres would be to provide policy makers with solid research to ground and focus their policy-making efforts in directions more sensitive and responsive to women's needs and interests.

The two models are not necessarily mutually exclusive. An attempt could be made to integrate a bottom-up/top-down approach. There are any number of possible models along the spectrum between these two extremes. The important point is that each Centre needs to articulate for itself the model upon which it is operating and the assumptions that underlie that model. Each Centre needs to develop its own vision of the process of social change and how it relates to the principal audience for its research - community, or policy developers and policy makers - as well as to each Centre's organizational structure and the processes it develops to do its work.

2.4 External Roles of the Centres

In the policy context, the Centres play at least three roles:

- as policy makers themselves;
- as promoters of policy advice to other policy makers; and
- as facilitators/brokers between researchers, communities and other policy makers.

In virtually everything they do, the Centres function simultaneously in all three roles.

As bodies with the explicit mandate of conducting research on women's health issues, the Centres are viewed by many outsiders as setting the research agenda for women's health in this country. External expectations are unrealistically high in terms of the quantity, quality and integrated nature of the work that will be produced through the CEWHP. The Centres need to clarify, for themselves and for the communities with whom they work and interact, what they see as their role in policy development and in creating a research agenda for women's health. Similarly, they need to clarify their collective expectations with respect to the work to be produced by the Centres, jointly and severally, as well as by the CEWHP. The Centres may then wish to produce and widely disseminate a public document outlining the goals and projections of the work that the CEWHP will produce during its current mandate.

As policy makers, the Centres have the opportunity and the obligation to develop and model policy processes that reflect their values, goals and vision and what they see as important components of the process -- from how research subjects are selected, to who is involved in the process and how they are involved, to what work is produced and how it is produced, to what is done with that work and how it is done.

In their role as policy promoters, the Centres need to decide whether they will primarily promote directly to policy makers or indirectly through community and advocacy groups. The target audience will have a major impact on what research projects are chosen, how the research questions are framed, and how the research is conducted, reported and disseminated. Promotion needs to be front and centre throughout the process, and must be audience directed and audience specific.

The Centres' role as facilitators and brokers is one that many key informants see as important. This is the role through which the Centres can create "a culture of sharing, networking and interdisciplinarity" that will then permeate their other roles as policy promoters and policy makers. One task that Centres could take on in this context is that of "neutral coordinator" for specific women's health issues. These would be issues in which there is a great deal of work being done but the work is dissipated and unfocused. Centres may be well situated to coordinate work that is already underway, by providing organization and direction.

Another way in which the Centres can play a facilitator/broker role is through the production of review documents and synthesis reports. To many policy key informants, reports that synthesize and analyze existing research, draw out the policy implications and offer policy advice are among the most needed and valuable resources in the policy development process. Centres can also act as information brokers and clearinghouses.

2.5 Internal Roles of the Centres in Relation to Their Partners

There are often different and conflicting assumptions about what is intended and what is expected when the term "partnership" is used in relation to a major program such as the CEWHP. If the term is used without being clarified, problems will undoubtedly arise.

Each Centre needs to clarify:

- Who are its partners?
- What are the partners, partners in?
- What are the expectations of each partner?

As a critical step in the partnership process, Centres need to determine if the partnership model is the most appropriate option in relation to their goals and the work being undertaken, and if so why, and what partnership means in this context. The aim is to include, in appropriate and effective ways, the people who have the necessary skills, knowledge, experience, values and vision to do the work. Partnership is a possible means to fulfill this aim but is not itself the goal. The Centres need to be clear on what the roles, duties and authority of the many participants are (e.g partners, members, representatives).

2.5.1 Who are the partners?

If the concept of partnership is to have any meaning, it is essential that the Centres know who it is they are talking about when referring to potential partners, which may include academic, community and policy groups.

Academics are usually researchers or teachers who are based in a university. However, the Centres will be involved also with non-academic researchers. Consideration needs to be given to where these researchers fit into the structure and work of the Centres and in the partnership context.

The definitions of policy and community partners are more difficult and need to be context specific. For the CEWHP, the definitional task requires a determination of what is being looked for in the partner. What makes the community and the policy group desirable or even essential as partners in this undertaking?

The skills and training that policy people bring to the work of the Centres is important, as is their situational knowledge and understanding. "Situation" may be an essential part of the definition of "policy people" for the CEWHP. From a situational perspective, anyone who has worked in policy for an agency or organization that is a potential target for the Centre's policy advice would fit within the definition of policy partner. These are the people with an understanding of the policy infrastructure and processes of the targeted policy-making site, and of the bigger policy picture from that site-specific perspective. With respect to community partnership, the Centres need to consider what interests, knowledge, experience, skills and understanding they need to have represented, in the Centre and on their projects. Having identified the communities, the next question is who the members of those communities are. Some communities will be clearly demarcated, but for others membership will not be as clear. Membership and representation questions raise important issues of territory, appropriation and who speaks for whom. These issues can create considerable conflict if they are not addressed directly. Centres need to be clear whom they are defining as community and why -- what they are looking to that community to contribute to the Centres or the project.

There can be a significant power differential between the three partner groups. Processes need to be developed that mitigate power differentials and facilitate full participation and mutual respect.

There is also considerable potential for overlap between the groups, and among individuals who could fit into more than one group in different aspects of their lives. Overlap raises the question of whether it is meaningful to compartmentalize people in such a fashion. If not, what does that mean in terms of partnerships and equality? Is partnership really the issue or is it more about ensuring that the appropriate people are involved. Here again, clarity in terms of role and expectations is crucial.

Centres need to ensure that the perspectives of non-dominant groups -- racialized, immigrant, Aboriginal, poor, disabled, lesbian -- are represented in and by all three partnership groups. Diversity needs to be reflected in the organizational structure of the Centres and the projects, and it needs to be addressed in the operational processes.

2.5.2 What are the partners, partners in?

Partnerships are referred to in two contexts -- in relation to the Centres themselves and to projects funded or sponsored by the Centres.

Partnership in a Centre would be reflected in its organizational structure. Partners would be equally involved in decision making for the Centre and management of the Centre. If academics, community representatives and policy workers share these responsibilities equally, it is appropriate to describe a Centre as a three-way partnership. If any of these groups is not represented or is underrepresented in a Centre's organizational structure, it would be misleading to refer to the Centre as a three-way partnership. It may be that a Centre chooses not to be a partnership, but instead establishes itself as an organization that promotes and funds partnership projects and works in alliance with academic, community and policy groups. Clarity and transparency in the Centres' organizational structures are essential to avoid misunderstandings and tensions relating to the control and direction of the Centre.

Similarly, the Centres need to assess if and why project-based partnerships between academics, community workers and/or policy workers might be important or beneficial. Key informants raised concerns about tokenism, partnerships being imposed as a requirement of funding, the funding of sham partnerships, the lack of resources and of opportunities to develop partnerships. Attempts to address these concerns do not appear to have been successful, and may call into question the desirability and effectiveness of project partnerships in the context of the CEWHP. If project partnerships are determined to be key to the research and work of the Centres, the Centres need to take a more active role in developing and facilitating these partnerships. For projects for which partnership is the preferred model, the Centres need to invest the resources required to germinate and nurture the partnership. This must be done as a preliminary matter, not as an add-on or support function. Except where an established and well-functioning partnership already exists, the project proposal process is not an appropriate model for this type of undertaking.

Given differences in status and privilege between partner groups, questions of ownership and who belongs are particularly sensitive. Any implication, for example, that academics are at the centre of the program will likely create tensions between partner groups. If these are to be true and effective partnerships, every effort needs to be made to ensure that all partners are recognized, portrayed and treated as equals.

2.5.3 Building a good partnership

Partnerships are hard work -- they take commitment, openness, flexibility, time and a willingness to be changed by the experience. Partners have to want to be in partnership with each other, be willing to do the hard work of partnership together, and have mechanisms and resources to enable them to do so. Clarity and accountability provide essential grounding for good partnerships. Each group and subgroup has its own particular culture, interests and perspectives. These differences need to be acknowledged and addressed to minimize the tensions, conflicting assumptions and ungrounded expectations that can arise and to facilitate disparate groups being able to work together and learn from each other.

Some community and academic key informants raised concerns that the Centres are just doing governments' work for them. For some, this perception is heightened by the participation of government policy workers directly in the work of the Centres. Some policy informants aired concerns that because funding for the Centres comes from the federal government, their research and policy advice will be directed to the federal policy agenda to the exclusion, and sometimes even at the cost, of other policy agendas. Some community informants resent funds being directed into research when the delivery of women's health services has been decimated by funding cuts. Unless these types of issues are confronted directly, they will continue to haunt the Centres.

The training of academics, the scholarly style of writing valued in academia and the university reward structure under which academics operate are not conducive to the production and promotion of policy-relevant research. If the Centres expect academic researchers working with them to produce policy-relevant research, analyse the policy implications and provide recommendations for policy direction, they will need to provide the training and support that these researchers may require in order to produce this type of work.

3. THE CENTRES -- DOING THE WORK

The focus of the full report on which this synopsis is based was on the Centres' work on policy-relevant research on women's health issues. This research is to be designed to provide the basis for policy advice that will be actively promoted, in the expectation of having a positive impact on women's health and women's health policy in this country.

There is no blueprint for the successful production and promotion of policy advice. The process

is too complex; the factors and forces involved are too numerous, too intertwined and too unpredictable; and the power dynamics that influence the process at every stage and level are too dominant for there to be any easy answers on how best to influence the policy-making process. Nonetheless, there are basic components of a policy-directed research-to-advice process that would ensure that the advice is well grounded, appropriately directed and suitably promoted.

In setting out the basic components, some background issues need to be addressed before the steps involved in producing the research, translating it into policy advice and advancing the advice can be articulated.

3.1 Background Issues

Thinking about the issues from a policy perspective has to be front and centre, from the beginning of the process to the final presentation. To provide the base for an integrated policy focus, preliminary decisions need to be made on the following issues:

- what constitutes policy-relevant research; and
- targeting policy sites.

3.1.1 What constitutes policy-relevant research

There are major debates and strong disagreements about what constitutes policy-relevant research. Centres need to determine what they mean by policy-relevant research:

- How direct and explicit do the policy implications and policy application need to be?
- How narrow does the focus have to be? Is it enough that the research contributes useful information or improves knowledge in relation to some aspect of women's health or do the policy implications need to be more precise and, if so, how much precision

and specificity are required?
- Do the Centres favour problem-solving research or are they more interested in broader research and more general application?
- Can "pure research" be considered policy relevant, and under what circumstances or criteria?
- Are the Centres willing to fund research that falls outside their own definition of policy relevance? If so, on what basis?

One way to approach the definition of policy relevance is to determine what role the Centres see policy playing in relation to the research; that is, where does the Centres' policy focus lie. The following are some options to consider:

- policy as the research focus -- the research is directed to a specific policy question -- you start with the policy or the absence thereof;
- policy as an analytic tool -- the research focus is on a specific issue; policy is a way of analyzing the issue and applying the results but is not the research focus itself -- you start with the issue or problem; and
- participation in policy -- the research is designed to help and equip people to participate in policy development -- you start with the skills and knowledge needed to engage in policy debate.

The Centres need to decide where along the spectrum they wish to draw the line with respect to the types of research they will fund and how this relates to their goals, mandate and approach to policy research. This information needs to be communicated clearly and precisely in the form of criteria for assessing research project applications.

3.1.2 Targeting policy sites

Some of the discussion relevant to targeting policy sites is raised when exploring the macro-micro distinction in relation to policy-making levels. The conclusion reached is that, with respect to policy-relevant research, this is largely a false distinction. While implementation or application may be pursued at a local, micro level, the policy implications of the research will be of more macro, or general application. This flows from the definition of policy-relevant research. It is the job of the researchers or those drawing policy implications from the research to ensure that generalizable lessons are drawn from the findings, connections are made and policy potential explored. In the words of one key informant, "You've got to seek policy interventions and action research leading to policy

interventions at any level you can and charge after the opportunities as they present themselves.... You can always translate these things. The hard job, the important job, is the translation. It is very interactive; to be exclusive is intellectually artificial and practically counter-productive." Centres should brainstorm about whom they think are key policy makers on matters relating to health. Thinking about the range of potential targets for the advice should help in setting parameters and providing focus for selecting research topics and directing the research. There are several ways in which the question of selecting target sites can be approached:

- **Focus on the target** -- all of the Centres' advice would be targeted to a single policy maker. Research topics would be chosen accordingly;
- **Focus on the issues** -- sites appropriate to the issues raised by the research would be targeted for the advice. Site might be only one of many factors in the selection of research topics;
- **Combination approach** -- the Centres' advice would be targeted to a limited number of policy sites. Site would be a significant factor in the selection of research topics; and
- **Community uptake** -- the community rather than the Centres would target the advice. Research topics would reflect the needs and interests of the community.

3.2 The Research-to-Policy Advice Process

In developing policy advice, the Centres are engaging in a policy-making process similar to that pursued with respect to any policy. The Centres' role as policy promoter ought to be informed by the lessons learned from their role as policy maker. The Centres will learn about timing and what interventions are effective and what are not from their responses to interventions by groups and individuals seeking to influence or participate in the development of policy advice by the Centres.

Good research is the foundation of good policy advice. But good research is not enough. A number of other pieces are needed to focus the policy advice and to present it effectively.

3.2.1 Generating the research topics

To do research that will have an impact on policy, the first critical question is "what to research." Virtually all of the key informants agreed that choosing what to research has to be a collaborative process and that the research topics need to be generated by the audience for whom the policy advice is being developed.

A general environmental scan should be the preliminary stage in the selection of research topics to provide the Centres with background information to guide their decisions. This scan should be an ongoing project of each Centre so that it is aware of new developments, shifts and changes in the environment.

A focused environmental scan should be the first stage in any research project in order to ground the research and ensure that it is policy relevant and policy directed from its inception. Each project should continue the environmental scan throughout its duration to ensure that it is continuing on target and is responsive to environmental changes.

An environmental scan involves checking on what is out there. It can and should be done using whatever tools and contacts are available. These include:

- researching current policy agendas and research projects -- finding out what research and what policy work are under way by whom, what is on the policy horizon and what is being predicted with respect to future policy items; and
- consultations (formal and informal, broad-based and issue-specific) -- talking to people who work on health issues and health policy and to those directly affected by the issues being explored.

3.2.2 Choosing the research projects

A completely open-ended request for proposal (RFP) for the selection of research projects is not the most appropriate model for producing policy-relevant research or for generating the support and awareness necessary to promote the resulting policy advice. In such cases, the research topics are generated from the interests of individual researchers or groups of researchers and as such tend to reflect a more individualistic and limited approach. Policy-oriented research needs a more specifically defined process for the generation of comprehensive and broadly based research questions, as well as a more collaborative and interactive research and policy advice development process.

An organization interested in having an impact on policy needs to be directive about the research it funds. To set the research agenda, determine what research is needed and to reach decisions as to what research projects they will sponsor, the Centres need to make decisions on the following issues:

Audience focus

To focus their projects appropriately and to ensure that the essential people are involved, the Centres need to determine whether their audience focus is directed primarily to the community or to policy developers and policy makers.

Project types

There are a variety of different types of projects on which Centres could choose to focus their resources, including:

- **seed money projects** -- funding and working with groups to develop proposals for major research projects;
- **major Centre projects** -- a Centre itself funding and directing one or two major research projects;
- **synthesis projects** -- funding projects that infuse a gender analysis into existing synthesis work and ones that pull together, analyse and draw implications from existing research in a specific area or areas; and
- **small research projects** -- funding a variety of specific research projects.

While some combinations of project types may be possible, Centres will be doing themselves and the CEWHP a disservice if they try to do too many things and spread themselves and their limited resources too thinly. Centres need to determine what type of project might best suit their mandate, goals, vision and the parameters within which they are operating. And they need to commit themselves to funding only those projects.

Some key informants raised the concern that the Centres need to have some ability to respond to unexpected and

short-term opportunities for policy interventions or to sudden major events or crises that are having a deleterious effect on women's health. Process and budget mechanisms need to be established to provide for some of these quick turn-around projects.

Selection processes

Whatever model the Centres adopt for the generation of research topics, they need to develop a clear and transparent process for determining what research projects will be developed and funded. The decision makers who choose the projects need to be drawn equally from all the partners in the Centre and the criteria they use need to be as precise as possible. The Centres have to be accountable to their partners and be able to explain the project decisions that are made in relation to the Centres' goals and objectives and the CEWHP.

Once research projects have been chosen, the Centres need to find the people with the skills, knowledge and experience to conduct the research and the policy analysis. The process, criteria and decisions in this area need to be clear, transparent and accountable.

3.2.3 The research process

The more people who are involved throughout the research project, the greater the potential for policy impact. In the words of one key informant, "If it works out well, the process has created a group of ambassadors for the research results." The strategic question that Centres need to consider is whether to include people with different or opposing views from those informing the project and, if so, for what purpose.

The research questions are critical for ensuring that the research will be policy relevant and that it is responsive to audience needs. It is the Centres' role to bring together the people, particularly the intended audience, who can contribute to the development of the questions to be addressed in the research project.

Research uptake

The research is the background to, and support for, the policy

advice. It is important that the research itself be widely disseminated, easily understood and used. The Centres need to promulgate their research widely and visibly. They need to develop and build on their research reputation.

3.2.4 Policy implications and policy advice

Distilling the policy implications from the research and offering advice or direction is the goal of policy-directed research. This process involves analysis, application and projection. The advice needs to be firmly grounded in the research and presented briefly and decisively. If the research produced through the Centres is to be used in a policy context, the distillation process and the advice dissemination process are the most important components. To be done well, these processes are extremely time, labour and resource intensive. This aspect should be considered a major portion of the Centres' work and resources.

The research and advice need to be produced in multiple forms, each designed for a specific audience. These would generally include a key point summary, a longer synopsis and a full report. The researchers or communications experts who produce these documents need to be trained and skilled in culling the pertinent information and presenting it clearly and accessibly.

The following are some characteristics of good policy advice:

- brevity;
- clear, logical presentation;
- positive, constructive tone;
- pared-down style;
- presentation and assessment of options; and
- justification for recommended course.

3.2.5 Policy advice promotion

Effective promotion of policy advice requires a well thought-out and serious marketing strategy. This involves all of the strategies traditionally associated with marketing -- market/audience research, packaging and promotion. Substantial amounts of time and money need to be devoted to this work. The more the process can be transformed into one of helping rather than selling, the more likely it is to be successful.

Policy making is often described as a push-pull process. At one end are the advocates, stakeholders, lobbyists, researchers who are trying to "push" their policy advice forward to get their item on the agenda or to have input into an item already on the agenda. At the other end are the policy makers trying to "pull up" the information, analysis, advice and support they need to make a decision.

The Centres need to decide how involved they will be in promoting the policy advice they develop and how they can develop that involvement from both ends of the spectrum. They need to decide whether their involvement will be directly with the policy developers and policy makers, or indirectly through community and advocacy groups. The strategies for policy advice promotion differ depending on whether the Centres are communicating with policy developers and policy makers directly or indirectly.

Indirect community-based promotion

From a bottom-up perspective of social change, it is the role of the community and advocacy groups to pursue and promote the policy advice. One of the key ways to get the attention of policy makers is through large-scale public support, high public visibility and sustained public pressure. This aspect of policy advice work is about numbers, vocal support and persistence. The Centres' dissemination/uptake role in this context would be to facilitate the work of communities and to work with them in building alliances and coalitions to promote the policy advice. These relationships must be cultivated and developed. Public education is extremely important. Other groups have to understand your perspective and issues, and vice versa, before any alliance can occur. With the decimation of community groups and services, the Centre's role in doing this work will be critical.

Direct promotion

Direct promotion involves the researchers and/or Centre staff promoting the policy advice directly to policy developers and policy makers.

Policy key informants strongly advised Centres not to step over the line from researchers to advocates when dealing with policy developers. The distinction between advocacy and

advice promotion was described as relating to both content and style -- what you voice and how you voice it. Advocacy was described as ideologically based and full of rhetoric. The independence of advocacy-based research was seen as suspect due to the belief that the outcome of the research would be predetermined. Advocates were described as speaking for a specific constituency; and advocacy as a role appropriate for community groups. Advocacy was seen as part of the political process which should be directed exclusively to the decision makers. Researchers were advised to limit their advice to what flows directly from the research. Academic and community key informants were skeptical about this advocacy/advice distinction, believing it to be based on ideological and value differences. The advocacy label is pejoratively attached to those promoting social change, while those advocating variations on the status quo are seen as objective researchers.

Whatever one thinks of the advocacy/neutral advice distinction, the Centres are at some risk of being perceived as advocates for women's health rather than researchers of women's health. Perhaps the advocacy designation is inevitable and the Centres should adopt it with pride. However, it is a strategic question for the Centres to consider when deciding how they want to position themselves in relation to the community and advocacy groups they work with and to the policy developers whom they are trying to influence.

The key to direct promotion is to know your target. This involves knowing:

- which are the appropriate targets for your advice and how best to approach them;
- the infrastructure of your target bureaucracy: the decision-making processes, leverage points, horizontal and vertical interactions;
- the culture of the bureaucracy you are dealing with: protocols, secrets, values;
- the constraints, problems and tensions under which they operate.

The emissaries who promote the advice to the policy developers and policy makers need to be trained. It can be an intimidating and alienating environment which policy promoters need to be prepared to handle.

A major component of policy promotion is finding and working with allies within the targeted bureaucracies. Allies can provide inside information, assist in mapping a strategy, make introductions and connections and smooth the way. Senior allies can become champions of the advice and promote it

themselves.

Direct promotion of policy advice can be initiated either by the Centres or at the invitation of policy developers or policy makers. The more power -- related to reputation, credibility, personal contacts, status, resources -- the promoter has, the more likely it is that the promoter will be invited to participate in the process. If this kind of individual power is not available, more reliance must be placed on the power that comes from public support, numbers, visibility and audibility.

A person is more likely to have an impact on the process and the decision if invited or "pulled" into the process by the policy maker than if the person "pushes" in from the bottom. Different kinds of invitations offer differing degrees of potential impact:

- **As one of the inner circle** -- a person whom the decision maker relies upon for assistance in sorting through policy issues and making decisions. These are people who are recognized as experts in their fields and are seen to be good thinkers and analysts on a range of issues and to have political and strategic acumen.
- **As an expert on a specific issue** -- a person called in to give advice, in the form of contracted research, a presentation, round-table discussion or response to a discussion paper, because he or she is recognized as an expert on a particular issue or in a specialized field.
- **As general contract researchers** -- to provide research that policy developers are not able to produce in-house.
- **As participants in a broad-based consultation**.

People in these invited positions can be highly influential in developing specific policies and general policy direction. The earlier they are involved, the greater their ability to shape the direction of policy and to contribute to the development of the policy at different points along the process. The Centres should be positioning themselves, their researchers, and their community and academic partners to be invited to fill these roles in order to provide a gendered analysis of health issues and expertise on women's health.

Media

The media can be important players in the uptake of both research and policy advice. Having a story published on the front page of *The Globe and Mail*, for example, would be one way for Centres to get government attention. Front page news is also an avenue for finding out what the government is reacting to or having to respond to. A Centre able to seize the opportunity to assist a policy maker with information and/or

advice relating to a headline story would gain immediate attention from that policy maker.

Getting media coverage requires relationship building and maintenance. The easier you make it for the media -- providing information and telling a story -- the more likely it is that coverage will result. The Centres need to brainstorm creative ideas for media coverage.

The media can be used as well for information/dissemination purposes. They can also be used to turn up the heat on issues and put pressure on the policy maker. But this needs to be done cautiously and rarely.

3.2.6 Models

There are many different models for an organization committed to influencing public policy through research and the promotion of policy advice. Three examples of such models are outlined to indicate the range of options and the differences in vision and approach that can inform such work:

- **Community development model** -- focused on capacity building within the community to develop skills, knowledge and experience to enable community members to become informed and active participants in the policy development/ advice process;
- **Research arm of the community model** -- focused on providing community activists and advocates with the best research and policy analysis possible on which to base their advice for policy change; and
- **Direct policy model** -- focused on developing research-based policy advice about issues on the policy makers' agenda, with a heavy emphasis on policy uptake.

These models are examples only. The Centres will create their own models, drawing upon the experience and ideas of other organizations that share the CEWHP's vision or that offer interesting or effective approaches to the development of research-based policy advice. The shape, structure and organization will depend very much on how the Centres view the social change process and how they see their relationship with the communities with which they work, the policy developers and policy makers they seek to influence and the researchers

whose work they fund.

4. CONCLUSION

There are, in this country, a multitude of immediate and pressing needs relating to women's health, in addition to the multitude of long-term, deeply entrenched, chronic problems. Research on women's health and research applying a gender analysis to health issues have been underfunded and underresourced in the extreme. The women's health research that has been done is not widely known and has not had much impact on health policy. Some of the research has been greeted with skepticism or dismissed as biased. Good, solid research on women's health issues and research applying a gender analysis to health issues more generally are urgently needed. There is also an urgent need for that research to be used as the basis for refocusing and redirecting health policy in this country so that it is more responsive to the needs and experiences of women.

The CEWHP provides a wonderful opportunity for those who work in the area of women's health -- as researchers, community workers, activists or policy developers -- to have a significant impact on health policy in Canada. The Centres need to decide what contribution they can make through the CEWHP that will best lay the groundwork for ongoing policy influence to promote women's health and to foster a gendered analysis of health issues. If the Centres are to be anything more than short-term, mini-funding agencies, they need to seize the opportunity that the CEWHP represents to develop and start to implement a long-term strategy for changing health policy in this country. The Centres need to take leadership in defining themselves, their role and their goals. This self-definition will depend very much on how the Centres view the process of social change and on the relationships they set up with the grass-roots, academic and policy communities with whom they are engaged through this CEWHP. Working within a limited time frame and with limited resources, the Centres need to decide how they can most effectively set in motion a process and vision that can be carried on, so as to ensure an ongoing and long-term impact on Canadian health policy and on the health and well-being of Canadian women.

---

top of page | CWHN home page | Women's Health Research | Research Archives

PROMOUVOIR LA SANTÉ DES FEMMES : INFLÉCHIR LA POLITIQUE CANADIENNE DE LA SANTÉ

Cadre de formulation des conseils en matière de politiques
Rapport à l'intention du Programme des centres d'excellence pour la santé des femmes

SYNOPSIS

Bureau pour la santé des femmes
Santé Canada
Janvier 1999
Également disponible en anglais sous le titre :
« A Policy Advice Framework Report to the Centres of Excellence for Women's Health Program »

Le présent synopsis et le rapport dont il rend compte ont été rédigés par Diana Majury, professeure à l'Université Carleton, pour le compte du Bureau pour la santé des femmes de Santé Canada. Ils n'expriment pas nécessairement la politique ou le point de vue de Santé Canada.

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION
2. LES CENTRES -- RECHERCHE D'UNE IDENTITÉ
 2.1 Objectifs et mandat du PCESF
 2.2 Contexte socio-politique
 2.3 Approche choisie par les centres pour mener leurs recherches en matière de politiques
 2.4 Rôle des centres vis-à-vis de l'extérieur
 2.5 Rôle des centres à l'interne vis-à-vis de leurs partenaires
  2.5.1 Qui sont les partenaires?
  2.5.2 En quoi les partenaires sont-ils des partenaires?
  2.5.3 Créer de bons partenariats
3. LES CENTRES -- L'EXÉCUTION DES TRAVAUX
 3.1 Questions fondamentales
  3.1.1 Que faut-il entendre par recherche pertinente pour les décideurs?
  3.1.2 Quels sont les groupes décisionnels à viser?
 3.2 De la recherche aux conseils
  3.2.1 Sélection des sujets de recherche
  3.2.2 Sélection des projets de recherche
  3.2.3 Le processus de recherche
  3.2.4 Conclusions de la recherche pour l'élaboration des politiques, et conseils aux décideurs
  3.2.5 Promotion des conseils en matière de politiques
  3.2.6 Modèles
4. CONCLUSION

Le présent synopsis est le résumé d'un rapport rédigé pour le compte du Bureau pour la santé des femmes en 1998 afin d'aider les centres d'excellence pour la santé des femmes à accomplir leur mandat, qui consiste à mener des recherches en matière de politiques.

1. INTRODUCTION

Le terme « politique » se définit de nombreuses façons, et les différences entre les diverses définitions sont importantes pour ceux et celles qui veulent faire de la recherche axée sur les politiques. Au sens le plus étroit du terme, les politiques *publiques* désignent exclusivement ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire. Cependant, les politiques publiques sont généralement perçues au sens large du terme. Des institutions et des organisations non gouvernementales contribuent et participent à l'élaboration des politiques, de même qu'à la création et au contrôle des approches, des règles et des structures qui inspirent et régissent nos interactions. Ce faisant, ces institutions et organisations sont des décideurs en matière de politiques. Les personnes qui désirent influencer une politique doivent avoir une idée d'ensemble des arènes décisionnelles et des joueurs importants dans le domaine. Elles doivent comprendre les interrelations et les interactions entre tous les joueurs et utiliser ce savoir pour contrôler l'établissement des priorités stratégiques.

Pour comprendre une politique dans son ensemble, il faut reconnaître qu'une politique est un processus et non un produit. L'élaboration d'une politique est un processus organique et politique au sens fort du terme, influencé par les rapports de force et les incertitudes de la vie politique. C'est un processus long et complexe, où interviennent, directement ou indirectement, de nombreuses influences souvent conflictuelles : emplacement géographique, moment, événements récents (dont l'envergure va de locale à mondiale), perspectives d'avenir, climat économique, tendances actuelles et idées nouvelles, valeurs personnelles et valeurs véhiculées par la société. Les personnes qui veulent participer au processus d'élaboration des politiques doivent tenir compte de tous ces facteurs au moment de décider comment, où et auprès de qui elles doivent intervenir.

Les recherches entreprises par l'entremise des centres d'excellence pour la santé des femmes visent à fournir un fondement pour la formulation de conseils relatifs aux politiques, dans le but de rendre le système de santé canadien plus attentif aux besoins des femmes et à la promotion de la santé des femmes. Le rapport sur lequel le présent synopsis est fondé énumère les décisions qui doivent être prises et les éléments contextuels à considérer au moment de prendre ces décisions. Il n'y a pas de réponses ou de décisions absolues; le rapport ne peut donc pas fournir un modèle définitif pour l'élaboration et la promotion de conseils sur les politiques. Néanmoins, les centres doivent prendre des décisions pour préciser et clarifier le but de leur travail et établir un processus pour la production et la promotion de ce travail. Les décisions doivent s'appuyer sur les valeurs, les buts et la vision des centres, définis de façon réaliste à la lumière des facteurs contextuels du moment, et énoncés clairement.

L'information citée dans le rapport provient essentiellement d'entrevues menées auprès de 54 personnes-ressources dont les noms ont été fournis par les centres ou le Bureau pour la santé des femmes de Santé Canada. L'auteure a consulté également la documentation canadienne spécialisée sur le processus décisionnel et ses composantes -- rapports, communications d'experts, actes de conférence et articles.

2. LES CENTRES -- RECHERCHE D'UNE IDENTITÉ

> *Nous devons bien comprendre ce que nous représentons. Nous devons nous doter d'un énoncé de mission puissant et clair. Et nous devons nous affirmer. Nous devons aller vers ceux qui s'intéressent à nos questions et à notre vision. L'important, c'est de nous créer une personnalité et, à partir de là, de nous faire connaître auprès de ceux qui sont les plus susceptibles d'utiliser notre travail, et de gagner leur confiance.* (une personne-ressource)

L'une des tâches les plus importantes, pour les centres, est de définir clairement leur identité -- leurs valeurs, leurs buts et leur vision -- d'une manière aussi précise et concrète que possible. Si les valeurs et les buts sont bien établis et font l'objet d'un consensus, il est beaucoup plus facile

de prendre des décisions difficiles concernant, par exemple, les interrelations entre les participants (intervenants du milieu décisionnel, intervenants communautaires et chercheurs), le choix des sujets de recherche et les stratégies de promotion des conseils auprès des décideurs. Plus les valeurs seront claires, plus il y aura de chances que les rapports avec les partenaires soient clairs et transparents.

Pour se définir, les centres doivent prendre en considération un certain nombre de facteurs contextuels ou pragmatiques, dont les suivants :

- les objectifs et les mandats du Programme des centres d'excellence pour la santé des femmes (PCESF);
- le contexte socio-politique;
- l'approche que choisiront les centres pour mener leurs recherches en matière de politiques;
- leur rôle vis-à-vis de l'extérieur;
- leur rôle interne vis-à-vis de leurs partenaires.

Ces facteurs sont abordés en détail ci-après.

2.1 Objectifs et mandats du PCESF

Pour se définir, les premiers éléments que les centres doivent prendre en considération, et les plus évidents, sont les buts et le mandat du PCESF. Le PCESF établit les paramètres à l'intérieur desquels les centres doivent fonctionner. L'échéancier et le budget sont fixés, comme l'est le mandat, qui précise que la recherche doit être axée sur l'élaboration des politiques. Les centres et le Bureau pour la santé des femmes ont mené de longues discussions et de vastes négociations. Les résultats de ces délibérations sont les fondements à partir desquels les centres doivent concrétiser leur vision. Ces paramètres du PCESF offrent également une référence aux centres pour évaluer la faisabilité et le bien-fondé de leurs objectifs, projets et stratégies.

2.2 Contexte socio-politique

Pour influer sur une politique, il est primordial de connaître le contexte socio-politique et d'en tenir compte. Les centres doivent connaître les valeurs, les buts et les attitudes des collectivités dans lesquelles ils travaillent, des décideurs à qui ils destinent leurs conseils et de la société canadienne en général. La vérification de ces valeurs devrait faire partie des projets de recherche permanents des centres. La compréhension du contexte dans lequel ils travaillent permettra aux centres de se positionner et de situer leurs recherches et leurs conseils par rapport aux valeurs sous-jacentes, d'essayer de changer ou de contester les attitudes et les valeurs dominantes, de confirmer leur pertinence ou de s'en inspirer pour appuyer les conseils à mettre de l'avant. Il est important que les centres connaissent bien les valeurs relatives à la santé, au sexe et au climat économique.

Aujourd'hui, les décideurs de tous niveaux conçoivent la santé dans une perspective élargie. L'accent est mis sur les déterminants de la santé et l'impact des conditions sociales. Une conception aussi large et aussi souple de la santé est compatible avec la perspective de changement social qui est celle des centres. Cependant, l'approche fondée sur les déterminants de la santé est si vaste et si ouverte qu'elle risque de devenir trop vague et trop floue par rapport à l'orientation et au mandat des centres, et peut-être même totalement inefficace. L'approche doit être précisée.

Dans un contexte où le principe d'une décision fondée sur des données probantes est de plus en plus de rigueur, la recherche prend une importance grandissante. Pourtant, la recherche universitaire en soi demeure largement un mystère aux yeux des concepteurs de politiques et des décideurs. Pour que la recherche soit acceptée, elle doit être simplifiée, présentée et promue en tant que produit axé sur des faits.

Pour la plupart des décideurs, les questions économiques et leurs répercussions sont d'importants éléments à prendre en considération lorsqu'on formule des conseils en matière de politiques. Bien que les compressions budgétaires et les réductions de dépenses perdent peut-être de l'importance, elles demeurent néanmoins des éléments à considérer. Si les conseils relatifs aux politiques ne tiennent pas compte du contexte économique et de ses répercussions, les personnes qui élaborent et prennent des décisions relatives aux politiques risquent d'en faire abstraction. Les centres doivent également être sensibles aux effets dévastateurs que les coupures et les réductions d'effectifs ont eus sur leurs partenaires -- en particulier sur les groupes communautaires et les groupes de défense d'intérêts -- et en tenir compte dans l'affectation de ressources, la diffusion des résultats et la participation au sein de la collectivité.

C'est seulement récemment que les différences entre les sexes ont été rangées parmi les facteurs pertinents pour l'élaboration des politiques. On ignore encore si cette reconnaissance est définitive, quelle est son ampleur et si elle influencera les politiques et la pratique de façon durable. La compréhension de cet élément chez la plupart des concepteurs de politiques et des décideurs est plutôt limitée. Il y a beaucoup à faire en matière d'éducation et de changement des valeurs pour amener une meilleure compréhension de la nature systémique et interactive de l'« oppression sexuelle ».

Les centres ont eu à faire des choix politiques et stratégiques difficiles pour intégrer

les différences entre les sexes dans leur travail. Certaines personnes-ressources ont souligné le risque que les centres simplifient trop l'analyse comparative pour la mettre à la portée des décideurs. D'autres personnes-ressources ont mis les centres en garde contre le danger de s'aliéner les décideurs en adoptant une approche trop rigide ou trop extrémiste.

Puisque les centres travaillent directement avec des concepteurs de politiques et des décideurs qui comprennent mal la nature systémique et interactive des différences entre les sexes, leur rôle en est un d'éducation. Pour que l'interaction soit efficace, les centres doivent d'abord déterminer si de tels partenaires sont éducables; dans la négative, ils auraient peut-être intérêt à adopter la méthode plus directe du lobbying et de la pression politique.

2.3 Approche choisie par les centres pour mener leurs recherches en matière de politiques

Dans leur processus de définition, les centres ont besoin de clarifier leur compréhension du changement social et de l'évolution des politiques. Le changement social peut être vu comme un processus ascendant, amorcé par le militantisme social et pris en charge ensuite par la collectivité, qui produit les idées et la dynamique de changement. Inversement, il peut être vu comme un processus descendant, où les décideurs établissent le programme et le parcours, avec l'aide des experts et l'apport du public.

Ces deux visions du changement social aboutissent à des modèles différents de recherche en matière de politiques. Une vision ascendante privilégie le leadership et la participation communautaires; c'est la collectivité qui suggère les sujets de recherche et qui en oriente le choix, et c'est elle qui formule les conseils et qui en fait la promotion. Le rôle des centres consiste à fournir à la collectivité de solides résultats de recherche pour étayer et guider son action. Une vision descendante du changement social suppose une participation et une influence beaucoup plus grandes des décideurs. Les recherches entreprises par les centres et les conseils qui en découlent doivent s'adapter aux besoins et aux programmes d'action des décideurs. Le rôle des centres est de fournir des résultats de recherche solides afin de guider et d'orienter les travaux des décideurs, de manière à ce qu'ils soient plus sensibles et plus attentifs aux besoins et aux intérêts des femmes.

Les deux modèles ne s'excluent pas. On pourrait envisager une approche mixte. Entre ces extrêmes, on peut imaginer une infinité d'autres modèles. Ce qui est important, c'est que chaque centre conçoive son propre modèle de fonctionnement et formule les hypothèses qui lui serviront de base. Chaque centre devrait aussi élaborer sa propre vision du processus de changement social et des façons de

communiquer avec la clientèle visée par sa recherche, c'est-à-dire la collectivité, les concepteurs de politiques et les décideurs, et mettre sur pied sa propre structure organisationnelle et son programme de travail.

2.4 Rôle des centres vis-à-vis de l'extérieur

En matière de politiques, les centres jouent au moins trois rôles :

- ils élaborent eux-mêmes des politiques;
- ils font la promotion, auprès des décideurs, de conseils en matière de politiques;
- ils sont des facilitateurs et des courtiers entre les chercheurs, les collectivités et les décideurs.

Ils cumulent ces trois rôles dans tout ce qu'ils font ou presque. Les centres étant des organismes mandatés expressément pour faire de la recherche sur la santé des femmes, nombre de personnes, à l'extérieur, croient qu'ils sont chargés d'établir le programme national de recherche sur la santé des femmes. Ces attentes sont irréalistes étant donné le volume et la qualité du travail qui doit s'effectuer dans le cadre du PCESF, et la nature intégrée de ce travail. Il faut que les centres clarifient, pour eux-mêmes et pour les collectivités avec lesquelles ils travaillent et interagissent, une vision de leur rôle dans l'élaboration des politiques et dans la conception d'un programme de recherche sur la santé des femmes. Ils doivent également préciser ce qu'ils attendent, collectivement et individuellement, des travaux qu'ils effectuent et des activités du PCESF. Ils pourront alors, s'ils le désirent, produire et diffuser un document public où ils exposeront leurs objectifs et leurs prévisions quant au travail à réaliser pendant le présent mandat du PCESF.

En tant que décideurs, les centres ont la possibilité et l'obligation d'élaborer et de façonner des processus d'orientation qui reflètent leurs valeurs, leurs objectifs et leur vision ainsi que les éléments qui leur paraissent importants dans ces processus -- mode de sélection des sujets de recherche, identité de ceux qui y participent, modalités de participation, travail à produire, moyens de production, application des résultats, et modalités d'application.

Comme promoteurs de politiques, les centres auront à décider s'ils feront cette promotion directement auprès des concepteurs de politiques et des décideurs, ou indirectement en passant par les groupes communautaires et les groupes de défense d'intérêts. Les premiers destinataires auront une influence majeure sur le choix des projets de recherche, sur la façon dont les questions seront formulées et sur la façon dont les travaux seront exécutés et les résultats communiqués et diffusés. La promotion doit être au centre du processus, viser un public précis et tenir

compte des besoins de ce public.

Beaucoup de personnes-ressources ont souligné l'importance du rôle de facilitateur et de courtier joué par les centres. Ce rôle leur permet de créer une « culture du partage, du travail en réseau et de l'interdisciplinarité », qui facilitera ensuite leur rôle de décideur et de promoteur. À ce titre, les centres pourraient agir à titre de « coordonnateur neutre » dans certains dossiers relatifs à la santé des femmes. Il s'agit des dossiers où il se fait beaucoup de travail, mais où celui-ci est mal orienté et dispersé. Les centres sont très bien placés pour coordonner les travaux et fournir de l'encadrement.

Les centres peuvent agir aussi comme facilitateurs et comme courtiers en produisant des rapports d'examen et de synthèse. Selon de nombreuses personnes-ressources, les rapports qui offrent une synthèse des recherches en cours, tirent des conclusions pour l'élaboration des politiques et offrent des conseils à cet égard sont parmi les outils les plus utiles et les plus valables pour les décideurs. Enfin, les centres peuvent agir comme courtiers et points de distribution en matière d'information.

2.5 Rôle des centres à l'interne vis-à-vis de leurs partenaires

Lorsque le terme « partenariat » est utilisé en relation avec un programme majeur comme le PCESF, il donne lieu souvent à des points de vue divergents et conflictuels quant aux buts et aux attentes. Si l'on ne précise pas le terme, des problèmes apparaissent tôt ou tard.

Chacun des centres doit clarifier :

- qui sont ses partenaires,
- en quoi ses partenaires sont des partenaires,
- quelles sont les attentes de chacun des partenaires.

Les centres doivent se demander si le partenariat est le modèle le plus approprié au regard des objectifs et des travaux du centre, et, dans l'affirmative, ce que représente le partenariat dans ce contexte. Le but ultime est d'inclure, de façon efficace et appropriée, les personnes qui possèdent les compétences, les connaissances, l'expérience, les valeurs et la vision nécessaires pour faire le travail. Les partenariats sont une façon d'atteindre ce but, mais ne sont pas le but proprement dit. Les centres doivent préciser quels seront les rôles, fonctions et pouvoirs des nombreux participants (partenaires, membres ou représentants).

2.5.1 Qui sont les partenaires?

Pour que le terme partenariat soit significatif, il est essentiel que chaque centre précise à qui il se réfère lorsqu'il parle des partenaires potentiels, qui peuvent appartenir à trois milieux : universitaire, communautaire ou décisionnel.

Les partenaires du milieu universitaire sont le plus souvent des chercheurs ou des professeurs attachés à une université. Toutefois, les centres peuvent avoir à faire également à des chercheurs qui ne sont pas des universitaires. Il faut préciser comment ces derniers s'inscrivent dans la structure et les activités des centres et dans le contexte du partenariat.

La définition des partenaires décisionnels et communautaires est plus délicate et dépend du contexte. Dans le cadre du PCESF, il faut d'abord définir ce qu'on attend des partenaires avant d'en donner une bonne définition. Il faut se demander ce qui fait que le groupe communautaire ou le groupe décisionnel est intéressant, ou même essentiel, au regard de ce qu'il y a à entreprendre.

Les compétences et la formation des partenaires du milieu décisionnel les rendent importants aux yeux des centres, de même que leur connaissance et leur compréhension de la situation. En fait, la « situation » est peut être l'un des éléments centraux de la définition du partenaire décisionnel pour le PCESF. En ce qui concerne la situation, toute personne travaillant dans le domaine des politiques pour le compte d'une organisation susceptible d'être touchée par les conseils du centre peut être un partenaire décisionnel, car elle aura une bonne compréhension de l'infrastructure et des processus de ce milieu décisionnel particulier, et du tableau d'ensemble de l'élaboration des politiques, tel qu'il est perçu par ce milieu. En ce qui a trait aux partenariats communautaires, les centres doivent se demander quels intérêts, connaissances, expériences, compétences et notions des collectivités visées doivent être représentés chez eux et dans leurs projets. Une fois les collectivités déterminées, il s'agit d'identifier leurs membres. Certaines collectivités seront faciles à délimiter, d'autres non. La composition des groupes et leur représentation soulèvent d'importantes questions de territoire, d'appartenance et de choix des porte-parole. Ces questions peuvent créer de graves conflits si on ne les règle pas directement. Les centres doivent préciser qui ils considèrent comme partenaires communautaires et pourquoi -- quelles contributions ils attendent de ces collectivités, pour eux-mêmes et pour leur projet.

Il peut y avoir d'importantes différences entre ces trois groupes de partenaires sur le plan de l'influence. Des processus visant à réduire ces différences et à

faciliter la pleine participation et le respect mutuel doivent être élaborés.

Il est fort possible, aussi, que ces groupes s'interpénètrent, ou qu'une personne fasse partie de plus d'un groupe, à différents titres. Ces risques de chevauchement amènent à se demander s'il est justifié de catégoriser ainsi les partenaires. Sinon, quelles leçons doit-on tirer au chapitre du partenariat et de l'égalité? Le partenariat est-il l'enjeu principal, ou est-il plus important de faire participer certaines personnes en particulier? Ici encore, une définition claire des rôles et des attentes est cruciale.

Les centres doivent veiller à ce que les perspectives des groupes non dominants -- femmes victimes de racisme, immigrantes, femmes autochtones, femmes pauvres, handicapées ou lesbiennes -- soient représentées au sein de chaque groupe de partenaires et par chacun de ces groupes. La diversité doit se refléter dans la structure organisationnelle des centres et de leurs projets et dans leur fonctionnement.

2.5.2 En quoi les partenaires sont-ils des partenaires?

Le partenariat existe dans deux perspectives -- par rapport au centre lui-même, et par rapport aux projets financés ou parrainés par le centre.

Le partenariat relatif au centre lui-même se reflétera dans la structure organisationnelle du centre. Les partenaires participeront sur un pied d'égalité à la prise de décisions concernant le centre et sa gestion. Si les chercheurs et les représentants du milieu communautaire et du milieu décisionnel se partagent réellement ces responsabilités de manière égale, il sera justifié de dire que le centre est un partenariat à trois branches. Si l'un de ces groupes n'est pas représenté dans la structure organisationnelle, ou s'il est nettement sous-représenté, il est abusif de parler d'un partenariat à trois branches. Un centre peut décider de ne pas être un partenariat, mais plutôt un organisme qui s'efforce de promouvoir et de financer des projets de partenariat et qui travaille en association avec des groupes communautaires, des chercheurs et des groupes décisionnels. La clarté et la transparence de la structure organisationnelle du centre est essentielle si l'on veut éviter que des malentendus et des tensions apparaissent relativement à son contrôle et à son orientation.

De même, les centres doivent aussi évaluer si les partenariats de projet auxquels participeront des chercheurs et des représentants du milieu communautaire et décisionnel sont importants et avantageux. Les personnes-ressources ont fait état de plusieurs problèmes : partenariats

purement symboliques, partenariats imposés en contrepartie du versement de fonds, financement de simulacres de partenariats, manque de ressources et de possibilités pour l'établissement de partenariats. L'échec apparent des mesures prises pour régler ces problèmes pourrait déboucher sur une remise en question du bien-fondé et de l'efficacité des partenariats dans le contexte du PCESF. Si l'on conclut que ces partenariats sont essentiels aux travaux des centres, alors les centres doivent déployer plus d'efforts pour en créer ou en faciliter la création. Si un partenariat est tout indiqué pour un projet, le centre doit investir les ressources nécessaires à l'établissement et au maintien du partenariat, dès le début du processus, et non à titre de complément ou de mesure de soutien. Sauf dans les cas où il existe déjà un partenariat bien établi et fonctionnel, la proposition de projet n'est pas le bon véhicule pour ce genre d'entreprise.

Étant donné les différences de prestige et de privilèges entre groupes de partenaires, les questions de propriété et d'appartenance sont particulièrement délicates. Par exemple, toute remarque selon laquelle les chercheurs sont les éléments centraux du PCESF est susceptible de créer des tensions entre les deux groupes. Si l'on veut arriver à des partenariats réels et efficaces, il faudra déployer tous les efforts possibles pour que chacun des groupes soit reconnu, représenté et traité d'égal à égal.

2.5.3 Créer de bons partenariats

Les partenariats exigent beaucoup de travail -- engagement, ouverture, souplesse, temps et acceptation du fait que l'expérience peut transformer ceux qui y prennent part. Les partenaires doivent vouloir travailler ensemble, s'acquitter en groupe de lourdes tâches, mettre en place les mécanismes et les ressources qui leur permettront de les réaliser. La clarté et la responsabilité sont les fondements essentiels d'un bon partenariat. Chaque groupe ou sous-groupe a sa culture, sa perspective et ses intérêts particuliers; ces différences doivent être reconnues et prises en compte si l'on veut éviter le plus possible les tensions, les idées conflictuelles et les attentes non fondées, et permettre à des groupes disparates de travailler ensemble et d'apprendre au contact les uns des autres.

Certaines personnes-ressources des milieux communautaires et universitaires ont dit craindre que les gouvernements n'utilisent les centres pour faire leur propre travail. Selon certains, cette crainte s'appuie sur le fait que les décideurs du gouvernement participent directement aux travaux. Parmi les personnes-ressources du milieu décisionnel, certaines ont dit craindre que, étant donné le financement des centres par le gouvernement fédéral, les

travaux de recherche et les conseils en matière de politique qui en découlent ne favorisent le programme d'action fédéral, à l'exclusion, et parfois même au péril, d'autres programmes d'action. Enfin, des personnes-ressources du milieu communautaire ont critiqué le fait que des fonds étaient injectés dans la recherche alors que les services de santé pour les femmes sont touchés par les compressions budgétaires. Si personne ne se penche sur ces questions, elles continueront à hanter les centres.

La formation des chercheurs, le style savant des publications prisées par les universités et la façon dont les universités récompensent ses enseignants ne sont pas favorables à la production et à la promotion de travaux de recherche utilisables par les décideurs. Si les centres désirent que les chercheurs effectuent une recherche pertinente, analysent l'impact des politiques et fournissent des conseils pour l'élaboration des politiques, ils doivent fournir à ces chercheurs la formation et l'appui dont ils ont besoin pour produire ce type de travaux.

3. LES CENTRES -- L'EXÉCUTION DES TRAVAUX

La production de recherches qui éclaireront les décisions relatives à la santé des femmes est l'activité des centres qui a fait l'objet du rapport sur lequel est fondé le présent synopsis. Les recherches doivent être conçues de façon à étayer la formulation de conseils en matière de politiques, conseils qui seront activement diffusés, dans l'espoir qu'ils aient un impact positif sur la santé des femmes et sur la politique relative à la santé des femmes au Canada.

Il n'existe pas de recette pour produire et promouvoir avec succès des conseils en matière de politiques. Le processus d'élaboration des politiques est trop complexe, les facteurs et forces en présence sont trop nombreux, trop entremêlés et trop imprévisibles, et les rapports de force qui ont une incidence sur chacune des étapes et à chaque niveau du processus sont trop dominants pour que l'on puisse répondre de façon simple à la question : quelle est la meilleure façon d'influencer le processus d'élaboration des politiques? Il est toutefois possible de cerner un certain nombre d'éléments de base dans un processus de recherche-consultation orienté vers l'élaboration de politiques, qui font que les conseils sont solidement étayés, bien orientés et soutenus par une promotion appropriée.

Pour cerner les éléments de base, il faut toutefois se poser plusieurs questions fondamentales avant de produire la recherche, de la traduire en conseils utiles aux décideurs et d'en faire la promotion.

3.1 Questions fondamentales

L'élaboration des politiques doit être au centre des préoccupations, du début à la fin du processus. Pour qu'une telle orientation soit assurée, certaines décisions doivent être prises dès le départ par rapport aux questions suivantes :

- que faut-il entendre par recherche pertinente pour les décideurs?
- quels sont les groupes décisionnels à viser?

3.1.1 Que faut-il entendre par recherche pertinente pour les décideurs?

Il existe de nombreux débats et des controverses virulentes au sujet de ce qui constitue une recherche pertinente pour les décideurs. Les centres doivent arrêter leur propre définition, en répondant aux questions suivantes :

- jusqu'à quel point les conclusions tirées de la recherche et les conseils présentés aux décideurs doivent-ils être directs et explicites?
- jusqu'à quel point faut-il se limiter? suffit-il que la recherche contribue utilement à enrichir l'information et les connaissances sur tel ou tel aspect de la santé des femmes, ou faut-il que les conclusions tirées de la recherche soient plus précises? dans l'affirmative, jusqu'à quel point?
- le centre préconise-t-il une recherche de type « résolution de problèmes » ou une recherche d'application plus générale?
- dans quelles circonstances et selon quels critères la « recherche pure » peut-elle être considérée comme pertinente pour les décideurs?
- le centre est-il prêt à financer des travaux de recherche qui ne répondent pas à sa propre définition de la pertinence pour les décideurs et, si oui, à quelles conditions?

L'une des façons, pour le centre, de définir une recherche pertinente est de se demander où se situent pour lui les politiques par rapport à la recherche; autrement dit, en quoi la recherche est orientée vers l'élaboration des politiques. Voici quelques options possibles :

- les politiques comme fin de la recherche -- la recherche vise à résoudre un problème particulier de l'élaboration des politiques -- la politique, ou l'absence de politique, est le point de départ;
- les politiques comme outil d'analyse -- la recherche vise la résolution d'un problème en particulier, et la politique sera un moyen d'analyser le problème et d'appliquer les résultats, mais elle n'est pas la fin visée par la recherche -- le problème est le point de départ;
- la participation à l'élaboration des politiques -- la recherche vise à aider les gens à participer à l'élaboration de la politique -- les compétences et les connaissances nécessaires à un débat sur la politique sont le point de départ.

Les centres doivent décider du degré de pertinence à exiger pour chaque type de recherche qu'ils financeront, compte tenu de leurs objectifs, de leur mandat et de leur approche. L'information doit être communiquée de façon claire et précise sous forme de critères pour l'évaluation des propositions de projets de recherche.

3.1.2 Quels sont les groupes décisionnels à viser?

Cette question est soulevée, entre autres, lorsqu'on explore la distinction entre macro-niveau et micro-niveau dans le contexte de l'élaboration des politiques. On arrive alors à la conclusion que la distinction n'est pas valable quand il s'agit de la pertinence des recherches destinées aux décideurs. Si la mise en oeuvre ou l'application se fait à l'échelle locale (le micro-niveau), l'impact de la recherche sur l'élaboration des politiques est d'ordre plus général (macro-niveau). Cela découle de la définition même d'une recherche pertinente pour les décideurs. Il incombe aux chercheurs, ou aux personnes qui définiront l'impact de cette recherche sur l'élaboration des politiques, de tirer des leçons des résultats, d'établir des liens et d'explorer les possibilités en matière de politique. Pour citer une personne-ressource : « Il faut chercher, à tous les niveaux, quelles ont été les interventions des décideurs et quelles recherches appliquées ont débouché sur ce type d'intervention, et exploiter toutes les possibilités qu'elles offrent... Il est toujours possible d'adapter. Le travail difficile, le

travail important, c'est l'adaptation. C'est un processus très interactif; l'exclusion est intellectuellement artificielle, et improductive sur le plan pratique. » Les centres devraient se prêter à un exercice de remue-méninges pour dresser une liste de décideurs clés dans les dossiers relatifs à la santé. Une fois délimité l'éventail des décideurs à qui ils peuvent offrir leurs conseils, il devrait leur être plus facile d'établir des paramètres et une orientation pour la sélection de leurs sujets de recherche et la direction de leurs travaux. La question du choix de la cible peut être abordée de diverses façons :

- **orientation vers la cible** -- le centre adresse tous ses conseils à un seul décideur, et les sujets de recherche sont choisis en conséquence;
- **orientation vers les questions** -- le centre adresse ses conseils aux groupes décisionnels concernés par les questions explorées; les groupes décisionnels sont alors un facteur de sélection des sujets de recherche, mais un facteur parmi beaucoup d'autres;
- **approche combinée** -- le centre adresse ses conseils à un nombre limité de groupes décisionnels, qui deviennent un important facteur de sélection des sujets de recherche;
- **utilisation des conseils par la collectivité** -- la collectivité, plutôt que les centres, établit la cible des conseils; les sujets de recherche sont choisis en fonction des besoins et des intérêts de la collectivité.

3.2 De la recherche aux conseils

Lorsqu'il élabore des conseils à l'intention des décideurs, le centre s'engage lui-même dans un processus de prise de décisions comparable au processus de création des politiques. Le rôle du centre en tant que promoteur de politiques doit s'inspirer des leçons tirées de son rôle en tant que décideur. Le centre apprendra à choisir le moment opportun et à connaître les interventions qui sont efficaces et celles qui ne le sont pas par les réactions à ses interventions par des groupes et des individus qui cherchent à influencer les conseils stratégiques ou à participer à leur élaboration.

Une solide recherche est le fondement de tout bon conseil en matière de politique. Mais une solide recherche ne suffit pas. Plusieurs autres éléments sont nécessaires à qui veut bien orienter les conseils et les promouvoir avec efficacité.

3.2.1 Sélection des sujets de recherche

Pour que sa recherche ait une incidence directe sur les politiques, la première question que le centre doit se poser est : « sur quoi doit porter ma recherche? » Presque toutes les personnes-ressources ont déclaré que les sujets de recherche devaient être choisis dans le cadre d'un processus de collaboration, et par ceux à qui les conseils stratégiques sont destinés.

La sélection des sujets de recherche doit être précédée d'une analyse de la conjoncture générale, qui permettra au centre d'obtenir des informations qui orienteront ses décisions. Cette analyse devrait se faire de façon permanente, afin que le centre se tienne au courant des nouveaux éléments, des changements et des tendances qui apparaissent dans son milieu.

Tout projet de recherche doit commencer par une analyse de la conjoncture dans le domaine visé, afin de s'assurer de la pertinence du projet et de son utilité pour les décideurs. L'analyse de la conjoncture devrait se poursuivre tout au long du projet pour qu'on ne perde pas de vue l'objectif visé et qu'on puisse réagir à tout changement.

Faire une évaluation de la conjoncture, c'est déterminer quels sont les éléments présents. Toutes les personnes-ressources et tous les outils possibles peuvent et doivent être mobilisés. L'analyse consiste :

- à étudier les programmes d'action en vigueur et les projets de recherche en cours -- pour savoir quels travaux de recherche et d'élaboration de politiques sont menés, par qui ils le sont, ce qui s'annonce à l'horizon et ce qu'on prévoit en matière de politiques;
- à mener des consultations à grande échelle, à titre officiel ou non, sur des questions générales ou précises -- à rencontrer des personnes qui travaillent dans le domaine de la santé et de la politique de la santé, ou qui sont directement touchées par les questions faisant l'objet de la recherche.

3.2.2 Sélection des projets de recherche

Une demande de proposition sans restriction aucune n'est pas le modèle le plus approprié pour la sélection des projets de recherche si l'on veut que la recherche soit pertinente pour les décideurs ou qu'elle suscite l'appui et la reconnaissance nécessaires pour faire la promotion des conseils nés de la recherche. Avec ce modèle, les sujets de recherche sont choisis à partir des intérêts des chercheurs ou des groupes de chercheurs, qui traduisent souvent une approche plus individuelle et plus limitée. Une recherche orientée vers l'élaboration des politiques suppose un processus mieux défini, qui permet de poser des questions de recherche plus complètes et plus larges et qui facilite la collaboration et l'interaction, pour la recherche comme telle et pour la formulation des conseils destinés aux décideurs.

Une organisation désireuse d'influencer une politique particulière doit décider elle-même des types de recherche qu'elle financera. Avant d'établir le programme de recherches et d'évaluer les travaux à effectuer, et avant de décider quel projet de recherche il parrainera, chaque centre doit d'abord prendre des décisions relativement aux trois points énumérés ci-dessous :

Public visé

Pour être en mesure de bien orienter ses projets et de faire appel aux personnes clés, le centre doit décider si les projets viseront principalement la collectivité, les concepteurs de politiques ou les décideurs.

Types de projets

Les centres peuvent investir leurs ressources dans divers types de projets, notamment :

- **subventions de démarrage** -- le centre engage des fonds et collabore avec d'autres groupes pour mettre au point des propositions de projets de recherche majeurs;
- **projets majeurs du centre** -- le centre finance et dirige lui-même un ou deux grands projets de recherche;
- **projets de synthèse** -- le centre finance des projets qui visent à intégrer une analyse comparative des sexes aux travaux de synthèse existants, ou à réunir les résultats

de recherche en cours dans un ou plusieurs domaines, à les analyser et à en tirer des conclusions;
- **petits projets de recherche** -- le centre finance divers projets de recherche de petite envergure.

Les centres peuvent combiner plusieurs types de projets, mais s'ils en font trop et s'ils dissipent leurs efforts et leurs ressources, qui sont limitées, ils se porteront préjudice et porteront préjudice au PCESF. Les centres doivent trouver le type de projet qui convient le mieux à leur mandat, à leurs buts, à leur vision et à leurs paramètres de fonctionnement. Et ils doivent s'engager à financer uniquement ce type de projet.

Plusieurs personnes-ressources ont fait valoir que les centres devaient posséder une certaine capacité de réaction face aux occasions imprévues qui s'offrent d'intervenir rapidement dans le processus d'élaboration des politiques, et face aux crises et aux événements majeurs qui ont des incidences négatives sur la santé des femmes. Pour parvenir à mettre sur pied, du jour au lendemain, des projets qui permettent de parer à ces éventualités, il faut mettre en place des processus et des mécanismes d'affectation budgétaire.

Processus de sélection

Peu importe le modèle choisi par les centres pour trouver des sujets de recherche, ils doivent se doter d'un processus clair et transparent pour déterminer les projets de recherche qu'ils entreprendront et financeront. Les personnes qui arrêteront le choix des projets doivent représenter, à part égale, tous les partenaires du centre, et les critères qu'elles utiliseront devront être le plus précis possible. Les centres devront en rendre compte aux partenaires et être capables d'expliquer leurs décisions en s'appuyant sur les objectifs et les buts du centre et du PCESF.

Une fois que les projets auront été sélectionnés, les centres devront trouver des personnes ayant les connaissances, la compétence et l'expérience nécessaires pour mener à bien les recherches et les analyses relatives aux politiques. Encore une fois, le processus et les critères servant au choix des personnes devront être clairs, transparents et justifiés.

3.2.3 Le processus de recherche

Plus il y aura de personnes qui participeront au projet de recherche du début à la fin, plus le projet aura de chances d'avoir un impact sur les politiques. Comme le déclarait une personne-ressource : « Si le projet de recherche donne de bons résultats, on se retrouve avec une équipe d'ambassadeurs prête à en faire la promotion. » La question stratégique que les centres doivent se poser est la suivante : faut-il faire appel à des personnes qui pensent différemment de celles qui ont fourni l'information à la base du projet, et si oui, pourquoi?

Les questions de recherche sont décisives pour ce qui est d'assurer que les travaux seront pertinents pour les décideurs et qu'ils répondront aux besoins des groupes cibles. Il incombe au centre de réunir les personnes qui peuvent contribuer à la formulation de ces questions, à commencer par les groupes cibles.

Utilisation de la recherche

La recherche est le contexte et le fondement à partir desquels les conseils aux décideurs seront formulés. Il est donc important que la recherche elle-même soit diffusée largement, facilement compréhensible et effectivement utilisée. Les centres doivent promouvoir leurs recherches à grande échelle et de façon visible. Ils doivent se bâtir une solide réputation en matière de recherche et exploiter cette réputation.

3.2.4 Conclusion de la recherche pour l'élaboration des politiques, et conseils aux décideurs

Tirer des conclusions de la recherche pour l'élaboration des politiques et formuler des conseils ou une orientation, tel est le but d'une recherche orientée vers les politiques. Il s'agit d'un processus d'analyse, d'application et de pronostic. Les conseils doivent être solidement étayés par la recherche et formulés de façon succincte et catégorique. Pour que la recherche menée dans les centres soit consultée et utilisée à des fins d'élaboration de politiques, il faut accorder la plus grande importance au processus de déduction et au processus de diffusion des conseils. Et pour que ces processus soient productifs, il faut investir énormément de temps et de ressources. Ce sera là un investissement majeur pour les centres.

La recherche et les conseils seront présentés sous de multiples formes, conçues chacune pour un public particulier. Le document comprendra normalement un résumé des points saillants, un synopsis détaillé et un rapport complet. Les chercheurs ou les experts en communication qui produiront ces documents seront formés et qualifiés pour retenir l'information pertinente, la présenter clairement et la rendre accessible.

Voici quelques caractéristiques d'un bon conseil en matière de politiques :

- brièveté;
- présentation claire et logique;
- ton positif et constructif;
- simplicité du style;
- présentation et évaluation des options;
- justification de la ligne d'action recommandée.

3.2.5 Promotion des conseils en matière de politiques

La promotion efficace de conseils en matière de politiques suppose une stratégie de marketing longuement mûrie, qui combine toutes les stratégies associées traditionnellement au marketing : étude de marché et d'audience, présentation et promotion. Ce travail requiert un investissement substantiel de temps et d'argent. Plus le processus s'apparentera à une offre d'aide plutôt qu'à une vente, plus il aura de chances de réussir.

On conçoit souvent l'élaboration d'une politique comme un processus de pression-sollicitation (*push/pull*). D'un côté, il y a les défenseurs d'intérêts, les intervenants, les lobbyistes et les chercheurs qui font « pression » pour inscrire leurs conseils dans le programme d'action du gouvernement ou influencer les mesures prises relativement à une question. De l'autre côté, on trouve les décideurs qui font de la « sollicitation » pour obtenir les renseignements, les analyses, les conseils et l'appui dont ils ont besoin pour prendre leurs décisions.

Les centres doivent décider jusqu'à quel point ils feront la promotion des conseils qu'ils auront élaborés et comment ils peuvent intensifier cette promotion auprès des personnes qui font des pressions et de celles qui font des sollicitations. La stratégie utilisée pour faire la promotion des conseils en matière de politiques sera différente selon que les centres auront choisi de collaborer directement avec les concepteurs de

politiques et les décideurs en matière de politiques, ou indirectement auprès des groupes d'intérêts et des collectivités.

Promotion indirecte auprès de la collectivité

La vision ascendante du changement social veut que le rôle de présentation et de promotion des conseils en matière de politiques revienne à la collectivité et aux défenseurs d'intérêts. Une des meilleures façons d'attirer l'attention des décideurs est de les placer devant un appui public massif, une haute visibilité publique et une pression publique soutenue. Ce qui compte ici c'est le nombre, l'appui perceptible et la persistance des pressions. Pour les centres, le travail de diffusion et d'incitation à l'utilisation consistera à faciliter le travail des collectivités et à collaborer avec elles pour forger des alliances et des coalitions en vue de promouvoir les conseils présentés. Il y a là des relations à cultiver et à épanouir. L'éducation du public devient extrêmement importante. Avant qu'une alliance puisse naître, chaque partie doit comprendre la perspective et les préoccupations des autres parties. Le nombre de groupes et de services communautaires étant en diminution, le travail fait par les centres à ce chapitre sera crucial.

Promotion directe

La promotion directe suppose que les chercheurs ou les employés du centre fassent eux-mêmes la promotion de leurs conseils stratégiques, directement auprès des concepteurs et des décideurs.

Les personnes-ressources du milieu décisionnel ont recommandé avec vigueur que les centres ne franchissent pas la ligne qui sépare la recherche de la défense d'intérêts, dans leurs rapports avec les concepteurs de politiques. La distinction entre la défense d'intérêts et la promotion est affaire de contenu autant que de style, et doit se refléter dans ce qu'on dit et dans la manière dont on le dit. Selon ces personnes-ressources, les défenseurs d'intérêts s'appuient sur l'idéologie et usent abondamment de rhétorique. L'objectivité des chercheurs est suspecte, et le résultat des recherches risque d'être prédéterminé. Les défenseurs d'intérêts parlent au nom d'un groupe, et pour cette raison, c'est un rôle qui sied aux groupes communautaires. La défense d'intérêts fait partie du processus politique et devrait s'adresser exclusivement aux décideurs. Les personnes-ressources conseillent aux chercheurs de limiter leurs conseils aux éléments qui découlent directement de leurs recherches. Les personnes-ressources des milieux universitaires et communautaires ont émis des réserves sur cette distinction entre défense d'intérêts et consultation,

faisant valoir qu'elle se basait sur des différences d'idéologies et de valeurs. Si le défenseur d'intérêts prône le changement social, l'étiquette est péjorative; s'il prône de simples changements au statu quo, on le considère comme un chercheur objectif.

Peu importe ce que l'on pense de la distinction entre défense d'intérêts et consultation neutre, il y a un certain risque que les centres soient perçus comme des défenseurs des intérêts des femmes dans le domaine de la santé, plutôt que comme des instituts de recherche objective sur la santé des femmes. Peut-être l'étiquette de défenseur des intérêts des femmes est-elle inévitable et les centres devraient-ils la porter avec fierté. Cela reste une question stratégique que les centres doivent se poser au moment de se positionner par rapport aux groupes communautaires et aux groupes de défense d'intérêts avec lesquels ils travaillent, et par rapport aux concepteurs de politiques qu'ils cherchent à influencer.

L'important, c'est de savoir qui on vise par la promotion directe. Il importe donc de connaître :

- les destinataires des conseils que l'on veut promouvoir et le meilleur moyen de les approcher;
- l'infrastructure des groupes visés : processus décisionnel, points de pression, interaction horizontale et verticale;
- la culture bureaucratique : protocole, secrets, valeurs;
- les contraintes, les problèmes et les tensions auxquels ils doivent faire face.

Les porte-parole des conseils auprès des décideurs et des concepteurs de politiques doivent être formés en la matière. Les promoteurs de politiques doivent être préparés à cet environnement qui peut être intimidant et aliénant.

La promotion directe consiste pour une bonne part à trouver des alliés au sein des groupes visés et à travailler avec eux. Un allié peut communiquer des renseignements internes, aider à tracer les grandes lignes d'une stratégie, mettre des gens en contact et aplanir les obstacles. Un allié de longue date peut se révéler un champion de la politique préconisée et en faire lui-même la promotion.

La promotion directe des conseils peut être entreprise à l'initiative du centre ou à l'invitation des concepteurs de politiques et des décideurs. Plus le promoteur a de vrai pouvoir -- réputation, crédibilité, contacts personnels, prestige, ressources --, plus il a de chances d'être invité à participer au processus. Si ce pouvoir fait défaut, il doit s'en remettre à un autre type de pouvoir, celui que confèrent l'appui public, le

nombre, la visibilité et l'audibilité.

Une personne a plus de chances d'influencer le processus et la décision finale si elle est invitée ou entraînée dans le processus par un décideur que si elle s'y introduit de force. Il existe plusieurs types d'invitation, correspondant à des possibilités d'impact différentes :

- **comme membre du cercle** -- Le décideur compte sur cette personne pour l'aider à y voir clair dans les questions visées et à prendre les décisions. Elle est un expert reconnu dans le domaine, elle a une solide réputation de théoricien et d'analyste pour les questions visées, et on estime qu'elle a une bonne intuition politique et stratégique.
- **comme expert** -- La personne est invitée à donner son avis sous une certaine forme -- recherche sous contrat, exposé, participation à une table ronde ou réponse à un document de travail -- parce qu'elle est un expert renommé sur la question ou dans le domaine visé par la décision. < 800STRONG>comme chercheur sous contrat général -- La personne peut entreprendre des recherches que les concepteurs de politiques ne peuvent pas effectuer à l'interne.
- **comme participant à une consultation de large envergure**.

Les personnes invitées à remplir ces fonctions exercent une forte influence sur la politique visée et sur son orientation en général. Plus elles arrivent tôt dans le processus, plus elles sont en mesure d'orienter la politique, parce qu'on les consultera à divers moments de l'élaboration. Les centres doivent se préparer, et préparer leurs chercheurs et leurs partenaires communautaires et universitaires, à être invités à remplir ces fonctions afin d'assurer une analyse des questions de santé à partir des différences entre les sexes, et une expertise dans le domaine de la santé des femmes.

Les médias

Les médias jouent un rôle important dans l'utilisation de la recherche et des conseils stratégiques. Faire la une du *Globe and Mail*, par exemple, est une bonne façon d'attirer l'attention du gouvernement, voire de susciter sa réaction. Un centre capable de fournir aux décideurs des informations ou des conseils relativement à une question qui fait la une du *Globe* retiendra également l'attention immédiate de ces personnes.

Attirer l'attention des médias nécessite d'abord l'établissement de relations et leur maintien. En fournissant de l'information et en donnant des faits, on facilite la tâche des médias et on a

plus de chances de réussir. Les centres devraient se livrer à un exercice de remue-méninges pour trouver de nouvelles façons d'attirer l'attention des médias.

On peut aussi utiliser les médias à des fins d'information et de diffusion. Les médias peuvent servir également à réanimer le débat sur certaines questions et à faire pression sur les décideurs; mais il faut utiliser cette méthode avec parcimonie et précaution.

3.2.6 Modèles

Beaucoup de modèles se présentent à l'organisation qui veut influencer une politique publique par des recherches et des conseils relatifs aux politiques. En voici trois, qui donnent une bonne idée de l'éventail d'options qui s'offre aux centres et des différences de vision et d'approche :

- **modèle du développement communautaire** -- l'objectif est que la collectivité se dote d'une capacité de développer ses connaissances, ses compétences et son expérience pour permettre à ses membres de participer activement et de manière éclairée au processus d'élaboration des politiques et des conseils;
- **modèle de la recherche au service de la collectivité** -- l'objectif est de fournir aux militants et aux défenseurs d'intérêts les meilleures recherches et les meilleures analyses possibles en matière de politiques pour qu'ils puissent suggérer des changements aux politiques;
- **modèle de la participation directe à l'élaboration des politiques** -- l'objectif est de formuler des conseils stratégiques, fondés sur la recherche, qui se rapportent aux questions figurant au programme d'action des décideurs, en s'efforçant de faciliter au maximum l'utilisation des conseils par les décideurs.

Ces modèles ne sont que des exemples. Les centres créeront leurs propres modèles en puisant dans l'expérience et les idées des autres organisations qui partagent la vision du PCESF ou qui proposent une approche intéressante ou efficace pour la formulation des conseils stratégiques fondés sur la recherche. La forme, la structure et l'organisation du modèle retenu dépendront dans une très grande mesure de la façon dont les centres se représentent le processus de changement social, et dont ils conçoivent leur rapport avec les groupes

communautaires avec lesquels ils travaillent, les concepteurs de politiques et les décideurs qu'ils cherchent à influencer, et les chercheurs dont ils financent les travaux.

4. CONCLUSION

Il y a dans notre pays une multitude de besoins immédiats et pressants dans le domaine de la santé des femmes; ils s'ajoutent à de nombreux problèmes chroniques, vieux de plusieurs décennies, aux racines profondes. La recherche sur la santé des femmes et la recherche qui applique au domaine de la santé une analyse comparative entre les sexes sont gravement sous-alimentées en fonds et autres ressources. Les travaux du genre qui ont été réalisés sur la santé des femmes sont mal connus et n'ont guère eu d'impact sur la politique de la santé. Certaines études ont été accueillies avec scepticisme ou rejetées comme biaisées. Il est urgent qu'on se livre à une recherche solide sur les questions relatives à la santé des femmes et, d'une façon plus générale, qu'on incorpore à cette recherche une analyse comparative. Et il est urgent que cette recherche serve à recentrer et à réorienter la politique canadienne de la santé en fonction des besoins et des expériences des femmes.

Le PCESF offre aux personnes qui travaillent dans le domaine -- chercheurs, travailleurs communautaires, militants, concepteurs de politiques, etc. -- une occasion unique d'influencer sensiblement la politique canadienne de la santé. Les centres doivent décider quelle contribution ils apporteront, dans le cadre du PCESF, pour jeter les bases d'un nouveau rôle permanent qui consistera à influencer les décideurs dans le sens d'une meilleure promotion de la santé des femmes et de l'analyse des questions de santé en fonction des différences entre les sexes. Si les centres veulent être plus que des simples organismes de mini-financement à court terme, ils doivent saisir la possibilité qu'offre le PCESF de mettre au point et de commencer à appliquer une stratégie à long terme pour un véritable changement de la politique de la santé au Canada. Ils doivent prendre l'initiative de se définir et de définir leur rôle et leurs objectifs. Cette auto-définition sera largement tributaire de la manière dont les centres se représentent le changement social et dont ils conçoivent leurs rapports avec leurs partenaires de la base, du milieu universitaire et du milieu décisionnel. Étant donné le temps et les ressources limités dont ils disposent, les centres doivent déterminer quel est le moyen le plus efficace de donner naissance à un processus et à une vision qui leur permettront d'avoir un impact durable sur la politique canadienne de la santé et sur la santé et le bien-être des Canadiennes.

haut | page principale du RCSF | **Sujets Brûlants:** Recherche | Archives **de la Recherche**